

University of Groningen

Een gebruikersperspectief op aardbevingsschadevergoedingsprocedures

Marseille, A.T.; Bröring, H.E.; de Graaf, K.J.

Published in:
Nederlands Juristenblad NJB

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Marseille, A. T., Bröring, H. E., & de Graaf, K. J. (2018). Een gebruikersperspectief op aardbevingsschadevergoedingsprocedures. *Nederlands Juristenblad NJB*, 2018(37), 2810-2819. [1948].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Een gebruikersperspectief op aardbevingsschadevergoedingsprocedures

Bert Marseille, Herman Bröring & Kars de Graaf¹

De gaswinning in Groningen is, zo is de bedoeling, uiterlijk in 2030 verleden tijd. Vergoeding van de schade als gevolg van de gaswinning zal tot 2030 en misschien ook nog daarna de aandacht vragen. De discussie over de vraag bij wie gelaedeerden zich kunnen melden en welke procedures beschikbaar zijn om te beslissen of aanspraak bestaat op schadevergoeding, wordt nog volop gevoerd. In deze bijdrage vergelijken we de procedure die tot begin dit jaar beschikbaar was, de procedure die op dit moment geldt en de procedure zoals die voor de nabije toekomst is voorzien. Met welk van de drie zijn de gebruikers, Groningers met schade door aardbevingen ten gevolge van gaswinning, het beste af?

1. Inleiding

De afgelopen jaren hebben vele tienduizenden Groningers schade geleden door aardbevingen als gevolg van aardgaswinning. Het meest zichtbaar is fysieke schade aan bouwwerken. Daarnaast is sprake van waardevermindering van onroerend goed, inkomensschade en immateriële schade.² De NAM, die het aardgas uit het Groningenveld wint, is op grond van artikel 6:177 BW aansprakelijk.³ Vanwege de onvrede over de schadeafhandeling door de NAM zijn de bij de gaswinning betrokken partijen – de NAM, de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister), de provincie Groningen, de betrokken gemeenten en vertegenwoordigers van bewoners, zoals de Groninger Bodembeweging en het Groninger Gasberaad – anderhalf jaar geleden gaan praten over de vraag hoe de schadeafhandeling op een voor gelaedeerden bevredigende wijze kan worden georganiseerd. Dat heeft geleid tot het Besluit mijnbouwschade Groningen en het daarbij behorende Protocol mijnbouwschade Groningen,⁴ beide in werking getreden op 19 maart 2018.

Met het Besluit mijnbouwschade Groningen wordt de procedure ter vergoeding van aardbevingsschade van 'privaat' naar 'publiek' overgeheveld: in plaats van de NAM beslist de minister over schadeclaims, in plaats van de facultatieve heroverwegingsprocedure bij de Arbitrer Bodembeweging⁵ vindt heroverweging van de beslissing over schadevergoeding plaats in de bestuursrechtelijke bezwaarprocedure en geschillen over schadevergoeding kunnen aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Het

Besluit mijnbouwschade Groningen vormt een tussenstap naar een permanente en meer omvattende regeling van de (procedure van) vergoeding van mijnbouwschade. Daartoe is op 3 juli 2018 een voorstel voor een Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen in consultatie gebracht.⁶ De (voorziene) procedurele veranderingen laten zich als volgt weergeven:

Tabel 1 Besluitvorming en geschilbeslechting over mijnbouwschade

	Verleden	Heden ⁷	Toekomst
Besluitvorming	NAM	Minister (NAM)	Instituut Mijnbouwschade
Heroverweging	Arbitrer Bodembeweging	Minister (NAM)	Instituut Mijnbouwschade
Geschilbeslechting	Civiele rechter	Bestuursrechter (civiele rechter)	Bestuursrechter

De reacties op de gewijzigde procedures zijn verdeeld. De betrokken partijen zijn positief over het op 19 maart 2018 in werking getreden Besluit mijnbouwschade Groningen,⁸ maar scepsis is er ook. Zo stelt het College voor de Rechten van de Mens dat een feit van algemene bekendheid is dat de civiele rechter doorgaans hogere schadevergoedingen toekent dan de bestuursrechter en dat gelaedeerden met het indienen van een aanvraag expliciet afstand doen van bepaalde rechten, wat grote gevolgen kan hebben

voor hun rechtspositie en de door hen te ontvangen schadevergoeding.⁹ Ook Van Dunné is uitgesproken kritisch. Hij stelt dat in het publiekrechtelijke spoor 'enkel toetsing naar de vorm en niet naar de civielrechtelijke inhoud' plaatsvindt, waardoor de rechtsbescherming in de nieuwe procedure onder de maat is.¹⁰

In dit artikel kiezen wij het gebruikersperspectief, dat wil zeggen: het perspectief van Groningers met aardbevingsschade. Zijn zij met de gewijzigde procedures beter af, slechter af, of is sprake van behoud van ellende? We maken daartoe een vergelijking tussen verleden, heden en toekomst, voor elk van de drie onderdelen van de verschillende procedures: besluitvorming, heroverweging en geschilbeslechting. Als kader voor onze vergelijking gebruiken we het model van Gramatikov e.a. ter meting van de kwaliteit van procedures.¹¹ Dat bespreken we in par. 2. In par. 3, 4 en 5 beschrijven we de vormgeving van de verschillende procedures en nemen we tevens (de verwachtingen over) het functioneren van die procedures onder de loep. Bij het bespreken van de oude procedure maken we gebruik van een onderzoek dat we recent voor de Raad voor de rechtspraak hebben verricht naar de mogelijkheid van het opzetten van een laagdrempelige procedure voor aardbevingsschadegeschillen.¹² In par. 6 vergelijken we de drie procedures, waarna we in par. 7 afsluiten met een korte conclusie.

2. Kwaliteit van procedures

Gramatikov e.a. hebben een model ontwikkeld aan de hand waarvan de kwaliteit van geschilbeslechtsingsprocedures kan worden gemeten. Drie aspecten worden onderscheiden: procedure, uitkomst en kosten. Elk van die drie aspecten bevat twee of meer elementen. Ze staan in tabel 2 weergegeven.

Voor alle elementen die in het model van Gramatikov e.a. worden genoemd, kan worden vastgesteld of gemeten hoe goed een bepaalde procedure scoort. Voor de procedures die wij in deze bijdrage beoordelen, is in een aantal gevallen gemakkelijk vast te stellen hoe goed ze

Tabel 2 Kwaliteit van geschilbeslechtsingsprocedures

Aspect	Element
Procedure	Toegankelijkheid
	Procedurale rechtvaardigheid
	Snelheid
Uitkomst	Distributieve rechtvaardigheid
	Conflictoplossing
Kosten	Financiële belasting
	Emotionele belasting

scoren op de elementen die Gramatikov e.a. onderscheiden, omdat dat valt op te maken uit de *kenmerken van de procedure* (als voorbeeld: de financiële belasting van de procedure bij de bestuursrechter is geringer dan die bij de civiele rechter, omdat het griffierecht bij de bestuursrechter lager is). Maar soms kan een score alleen worden vastgesteld als informatie beschikbaar is over het *feitelijke functioneren* van een procedure. Voor de procedures in het verleden is die kennis in wisselende mate beschikbaar. Zo weten we wel iets over de ervaren procedurele rechtvaardigheid van de procedure bij de Arbitrer Bodembeweging,¹³ maar niet over die van de procedure bij het Centrum Veilig Wonen.¹⁴ Over (de tevredenheid over) het functioneren van de voor de toekomst voorziene procedure bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen valt uiteraard nog niets te zeggen, maar dat geldt ook voor de huidige procedure bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen, simpelweg omdat nog te weinig mensen die procedure hebben doorlopen.

3. Verleden: Centrum Veilig Wonen, Arbitrer Bodembeweging, civiele rechter

In de afgelopen jaren zijn bij de NAM vele duizenden verzoeken om schadevergoeding binnengekomen. De overgrote meerderheid betrof fysieke schade aan bouwwerken. De hoeveelheid claims en de wens in de samenleving om

Auteurs

1. Prof. mr. dr. A.T. Marseille, prof. mr. dr. H.E. Bröring en prof. mr. dr. K.J. de Graaf zijn verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

- De kosten van de (eventuele) versterking van bestaande bouwwerken laten we buiten beschouwing. Over de waardedaling: Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618; over de immateriële schade: T. Postmes e.a., *Ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*, Groningen: Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen 2018.
- De eventuele aansprakelijkheid van Energiebeheer Nederland en de Staat laten we buiten beschouwing.
- Besluit mijnbouwschade Groningen,

Stcrt. 2018, 6398. Deze regeling(en) hebben overigens geen wettelijke grondslag.

- Over de Arbitrer Bodembeweging: par. 3.2.1.
- Zie www.internetconsultatie.nl/instituut-mijnbouwschadegroningen, laatst geraadpleegd 23 oktober 2018.
- De huidige (tijdelijke) regeling, het Besluit mijnbouwschade Groningen, heeft de status van een beleidsregel. Gelaedeerden hebben de vrijheid in plaats van de publiekrechtelijke weg de privaatrechtelijke weg te volgen. Vandaar tevens de vermelding van de NAM en de civiele rechter. Voor wat betreft de huidige situatie beperken wij ons tot de publiekrechtelijke weg, omdat deze geleet op het aantal schademeldingen bij de minister vaker wordt gebruikt dan de privaatrechtelijke weg.
- Op de website van het Ministerie van EZK wordt het kort en bondig geformuleerd:

- leerd: 'Het nieuwe protocol voldoet volgens de betrokken partijen aan de vooraf gestelde voorwaarden om te komen tot een onafhankelijke en ruimhartige schadeafhandeling die recht doet aan de gedupeerden. Alle partijen hopen dat hiermee een eerste stap wordt gezet naar herstel van het geschonden vertrouwen in de regio.'
- Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning-in-groningen/nieuws/2018/01/31/overeenstemming-over-nieuw-schadeprotocol-groningen.
9. <https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/38322>.
10. J.M. van Dunné, "'Gaswinning in Groningen', een drama in vele bedrijven", *NJB* 2018/821, afl. 17, p. 1191-1999. Meer genuanceerd J.E. van de Bunt & M.K.G. Tjepkema, 'Een nieuw schadeprotocol voor de mijnbouwschade in Groningen', *NJB* 2018/587, afl. 12, p. 792-800; A.T.

- Marseille & K.J. de Graaf, 'Aardbevingschadeprocedures van privaat naar publiek', *O&A* 2018/2, p. 3-12; H.E. Bröring, 'Schadeafhandeling te Groningen: van privaat naar publiek', *NTE* 2018, p. 117-132; L. van den Berge, 'Gouvernementaliteit en rechtsbescherming', *NJB* 2018/820, afl. 17, p. 1186-1190.
11. M. Gramatikov e.a., *A Handbook for measuring the costs and quality of access to justice*, Maklu 2010.
12. A.T. Marseille, H.E. Bröring & K.J. de Graaf, *Laagdrempelige procedure aardbevingszaken Groningen*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2018.
13. Met name vanwege het hiervoor genoemde onderzoek voor de Raad voor de rechtspraak.
14. Wel zijn er tevredenheidsonderzoeken geweest. Zie nader par. 3.1.3.



de NAM op grotere afstand te plaatsen van de schadeafhandeling leidde ertoe dat de NAM, in samenspraak met de Minister van (toen nog) Economische Zaken en de Nationaal Coördinator Groningen, een procedure ging opzetten ter afhandeling van specifiek die schadeverzoeken. Daartoe werd het Centrum Veilig Wonen (CVW) opgericht, dat op grond van een overeenkomst met de NAM vanaf begin 2015 verzoeken om schadevergoeding afhandelde.¹⁵ Daarnaast werd op grond van afspraken tussen de NAM, de minister en de Nationaal Coördinator Groningen een laagdrempelige geschilbeslechtsingsprocedure bij de Arbitrer Bodembeweging opgezet. De procedures bij het CVW en de Arbitrer Bodembeweging werden vastgelegd in een protocol.¹⁶

De schadebehandelingsprocedure rustte derhalve op twee pijlers. Voor de beoordeling van de schade kon een gelaedeerde bij het CVW terecht. Leidde de beoordeling van de schadeclaim niet tot een bevredigend resultaat, dan kon hij, zonder daarmee zijn recht op toegang tot de rechter te verspelen, zijn geschil met de NAM aan de Arbitrer Bodembeweging voorleggen. We bespreken hierna beide procedures.

3.1. Schadebeoordeling door het CVW

3.1.1. Procedure

De procedure ter afhandeling van claims over fysieke schade aan bouwwerken startte op het moment dat de eigenaar of bewoner zijn schade meldde bij het CVW.¹⁷ Het CVW wees een contactpersoon aan en gaf een schade-expert de opdracht de schade vast te stellen en, als deze concludeerde dat sprake was van aardbevingschade, te bepalen hoe deze kon worden hersteld. Was de eigenaar het oneens met de bevindingen van de expert, dan kon hij op kosten van het CVW een contra-expert inschakelen ter beoordeling van de onderdelen uit het rapport van de

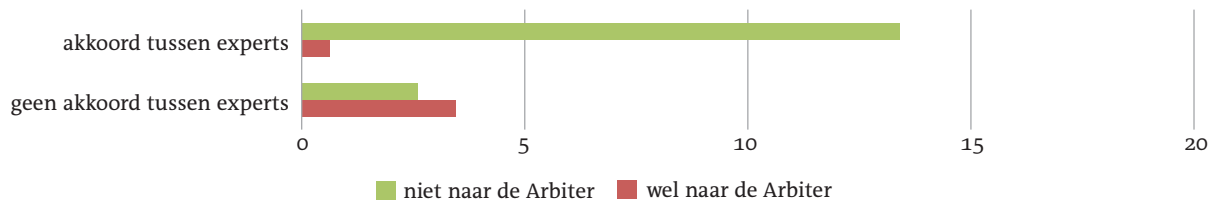
schade-expert waarmee hij het niet eens was. Expert en contra-expert kwamen vervolgens bij elkaar om te bekijken of ze tot een eensluidend oordeel konden komen over de schade. Hun bevindingen legden ze vast in een rapport. Voor zover de experts het er over eens waren dat de schade (deels) door aardbevingen was veroorzaakt, deed het CVW een aanbod voor herstel. De gelaedeerde had daarbij de keuze: de werkzaamheden laten uitvoeren door een aannemer van het CVW of zelf een aannemer kiezen. In het eerste geval, en als de door de gelaedeerde uitgekozen aannemer erkend was door het CVW, zorgde het CVW voor de betaling aan de aannemer. De gelaedeerde kon er ook voor kiezen een bedrag aan schadevergoeding te ontvangen. Wie zich niet kon vinden in het aanbod van het CVW, kon uiteraard een procedure bij de civiele rechter starten, maar in plaats daarvan kon hij zich ook (eerst) tot de Arbitrer Bodembeweging wenden.

3.1.2. Uitkomst

Van alle schademeldingen bij het CVW resulteerde 80% in de acceptatie door de gelaedeerde van het aanbod van het CVW. In dat geval is geen sprake van het inschakelen van een contra-expert, niet van overleg tussen expert en contra-expert, niet van een nadere beoordeling door het CVW van de claim en al helemaal niet van een procedure bij de Arbitrer Bodembeweging of de civiele rechter. In de overige 20% van de gevallen, waarin de gelaedeerde het niet eens was met het aanbod van het CVW en een contra-expert inschakelde, was dat allemaal wel mogelijk. De consequenties voor het vervolg van de procedure staan in figuur 1 samengevat. De percentages tellen op tot 20.

In figuur 1 is allereerst te zien dat het overleg tussen expert en contra-expert veelal tot overeenstemming leidde (bovenste helft van figuur 1) en in een minderheid van de gevallen niet (onderste helft van figuur 1). In beide gevallen kon de gelaedeerde een procedure bij de Arbitrer

Figuur 1 Initiële aanbod CVW niet geaccepteerd: wel of niet naar de Arbiter Bodembeweging¹⁸



Bodembeweging beginnen. Bereikten de experts een akkoord, dan stapte de gelaedeerde bijna nooit naar de Arbiter (bovenste helft van figuur 1).¹⁹ Bereikten de experts geen akkoord, dan wendde de gelaedeerde zich in meer dan de helft van de gevallen tot de Arbiter (onderste helft van figuur 1). Uit de beschikbare gegevens valt niet af te leiden hoe vaak overeenstemming betekende dat de claim van de gelaedeerde alsnog werd gehonoreerd.²⁰ Al met al resulteerde niet meer dan 4% van het totaal van de schadebeoordelingen door het CVW in een procedure bij de Arbiter Bodembeweging (som van de twee staven 'wel naar de Arbiter').

3.1.3. Perspectief van de gebruikers

Hoe waardeerden de gebruikers de procedure bij het CVW? Een systematisch overzicht ontbreekt, maar op basis van verschillende bronnen valt daar wel iets over te zeggen. Een globaal beeld biedt de kwartaalrapportage april-juni 2017 van de Nationaal Coördinator Groningen, dat rapportcijfers over het functioneren van het CVW geeft.²¹

In figuur 2 is te zien dat de waardering over de periode van 2015 tot halverwege 2017 duidelijk hoger ligt dan de waardering over de eerste helft van 2017 en het tweede kwartaal van 2017. Een mogelijke verklaring biedt een rapport dat onderzoeksbureau Ecorys begin 2017 in

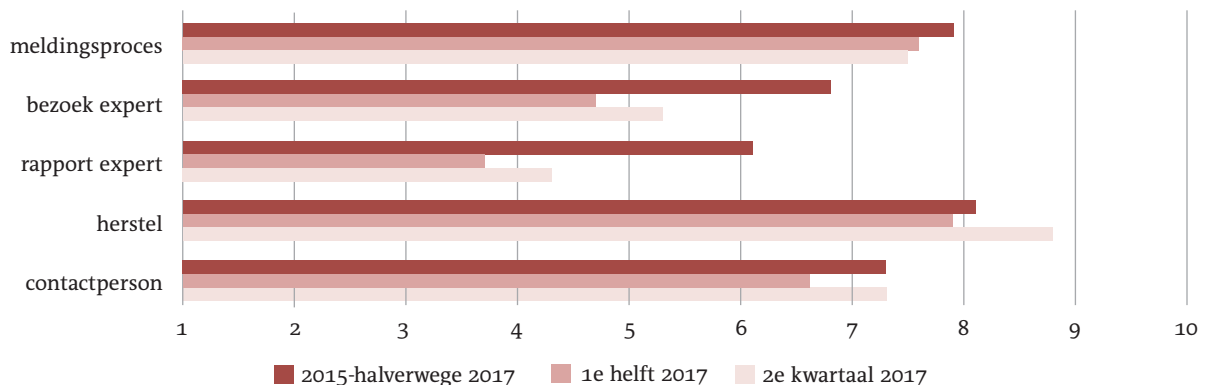
opdracht van de Nationaal Coördinator Groningen uitbracht over onder meer de klanttevredenheid over het CVW.²² Daaruit blijkt in het algemeen een positief beeld over de tevredenheid van gelaedeerden over het CVW. Wel valt op dat de tevredenheid in sterke mate samenhangt met de uitkomst van de schadebeoordeling. Dat biedt tevens een verklaring voor de bevinding dat de tevredenheid afneemt naarmate het schadeproces vordert. Aan het begin van het proces is nog geen sprake van een beslissing over de vergoeding van de schade en dus ook niet van het afwijzen van de schadeclaim. Het feit dat naarmate de tijd verstrijkt, meer gelaedeerden weten of hun claim wordt gehonoreerd, verklaart deels de afnemende tevredenheid over het CVW die in figuur 2 is te zien.

3.2. Heroverweging door de Arbiter Bodembeweging²³

3.2.1. Procedure

Al doet de naam anders vermoeden, de Arbiter Bodembeweging is geen arbiter in de zin van artikel 1020 Rv, maar een 'onafhankelijk adviseur' waar gelaedeerden terecht konden die het niet eens waren met de uitkomst van de schadebeoordeling door het CVW.²⁴ Dat de Arbiter Bodembeweging geen 'echte' arbiter is, betekent dat als een gelaedeerde zich na de procedure bij de Arbiter tot de

Figuur 2 Rapportcijfers schadebehandeling CVW



¹⁵. Het CVW is een besloten vennootschap met Arcadis en CED als aandeelhouders.

¹⁶. Zie www.nationaalcoördinatorgroningen.nl/binaries/nationaal-coördinator-groningen/documenten/publicaties/2016/november/1/protocol-schadeafhandeling/protocol-schadeafhandeling+01112016V2.pdf.

¹⁷. Zie het Protocol zoals dat werd gehanteerd tot 31 maart 2017: www.nationaalcoördinatorgroningen.nl/binaries/nationaal-coördinator-groningen/documenten/publicaties/2016/november/1/protocol-schadeafhandeling/protocol-schadeafhandeling+01112016V2.pdf.

¹⁸. Zie voor een nadere uitleg van de in de tabel te vinden gegevens: Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 31-33.

¹⁹. Het betreft 3,6% van die gevallen (213:5958 = 0,036).

²⁰. Stel dat dit het geval is in de helft van de situaties waarin de experts tot overeenstemming komen en in de andere helft niet, dan betekent dit dat in de situatie dat beide experts van oordeel zijn dat geen sprake is van aardbevingschade, dit oordeel in 7% van de gevallen bij de Arbiter Bodembeweging wordt aangevochten; 213:2979 = 0,071.

²¹. Zie: www.nationaalcoördinatorgroningen.nl/downloads/rapporten/2017/juli/31/kwartaalrapportage-april-juni-2017

²². Praktische uitwerking schadeprotocol

Centrum Veilig Wonen.

²³. De informatie in deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op het Reglement Arbitr Aardbevingschade (Bijlage 3 bij samenwerkingsovereenkomsten NAM-EZ-NCG), zoals dat gold van 1 mei 2016-1 november 2017 (zie: www.arbiterbodembeweging.nl/procedure/documenten/richtlijnen/2016/mei/1/reglement-arbiter-aardbevingschade).

civiele rechter wendde, deze zich op geen enkele wijze beperkt achtte kennis te nemen van het geschil. Bijzonder aan de procedure is daarnaast dat de NAM zich in beginsel conformeert aan de beslissingen van de Arbitrer.²⁵

Een gelaedeerde kon zich tot zes weken nadat hij een aanbod van het CVW voor schadeherstel had ontvangen, tot de Arbitrer Bodembeweging wenden. Kern van de procedure is de schouw van het bouwwerk met direct daaropvolgend een hoorzitting in het gemeentehuis van de gemeente waar het bouwwerk staat. Minimaal vier weken voorafgaand aan de schouw en de zitting krijgen partijen daarover bericht en kunnen ze voor de zaak relevante stukken indienen. Een beslissing volgt in beginsel binnen zes weken na de zitting.

3.2.2. Verloop en uitkomst van de procedure²⁶

Uitgangspunt bij het opzetten van de procedure bij de Arbitrer Bodembeweging was dat die niet meer dan twaalf weken zou duren (zes weken tot de schouw/zitting, zes weken tussen de zitting en de beslissing). In werkelijkheid duurt de procedure bijna drie keer zo lang: gemiddeld 34 weken.²⁷

Al met al bestaat er veel waardering voor de procedure zelf, maar is het geschil over de schadeafhandeling met de afronding van de procedure in veel gevallen nog niet ten einde

Van de procedures bij de Arbitrer resulteert 38% in een schikking, 62% in een uitspraak. Bij een schikking bedraagt de overeengekomen schadevergoeding gemiddeld € 4276. Komt het tot een uitspraak, dan wordt de vordering in 45% van de gevallen volledig toegewezen, in 45% van de gevallen deels toegewezen en in 10% van de gevallen afgewezen. 'Deels toegewezen' betekent – gemiddeld genomen – dat de vordering van de gelaedeerde voor 64% wordt toegewezen. Derhalve wordt in een overduidelijke meerderheid beslist ten gunste van de gelaedeerde. De beslissingen houden bijna zonder uitzondering louter een oordeel in over de aansprakelijkheid van de NAM. In minder dan 10% wordt een schadebedrag genoemd.

3.2.3. Perspectief van de gebruikers

Wat zijn de ervaringen van de gebruikers? Een webenquête die in het kader van het onderzoek voor de Raad voor de rechtspraak is afgenomen bij 177 personen die een procedure bij de Arbitrer bodembeweging hebben doorlopen, biedt daar zicht op.

De procedure bij de Arbitrer Bodembeweging is facultatief ten opzichte van die bij de rechter. Wat is de belangrijkste reden om voor die procedure te kiezen? Gelaedeerden nemen in ongeveer een derde van de gevallen niet

een bewuste beslissing. De keuze voor de Arbitrer wordt in dat geval bepaald door het feit dat men de gang naar die instantie beschouwt als de logische stap nadat geen overeenstemming is bereikt met CVW/NAM over de aansprakelijkheid voor de schade of omdat men niet op de hoogte is van het alternatief: een procedure bij de rechter. Voor respondenten die wel een duidelijke afweging hebben gemaakt, zijn de kwaliteit, laagdrempeligheid en snelheid de belangrijkste redenen voor hun keuze.

Met name uit de open vragen blijkt een grote mate van waardering voor de eenvoud van de procedure ('dat het in een dag kon worden afgehandeld, eerst schouw daarna zitting', 'de adequate berichtgeving en de snelle afhandeling', 'de bondige aanpak van het geschil door de Arbitrer', 'snel, efficiënt, prettig, zorgvuldig', 'de heldere procedure') en voor de betrokkenheid en het luisterend oor van de Arbitrer ('een neutraal iemand luistert', 'na twee jaar gesteggel eindelijk een organisatie die wel even doorpakt', 'dat ik persoonlijk mijn verhaal kon doen', 'open, respectvol, niet intimiderend').

Op het punt van de door verzoekers ervaren procedurele rechtvaardigheid scoort de Arbitrer Bodembeweging goed, zij het dat er een sterk verband bestaat tussen de uitkomst van de procedure en de door de respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid. Op een schaal van 1 tot 5 bedraagt de score op de ervaren procedurele rechtvaardigheid 3,85. Bij de verliezers is de score aanzienlijk lager (2,6), bij winnaars aanzienlijk hoger (4,32).

Op een enkele uitzondering na gaan gebruikers van de procedure bij de Arbitrer Bodembeweging nooit door naar de rechter. De redenen lopen uiteen: het verwachte resultaat in die procedure wordt vaak genoemd, maar ook de kosten, stress en de lengte van de procedure.

Een klacht van een substantieel aantal respondenten is dat een gunstige uitkomst niet per definitie een oplossing biedt voor het probleem dat aanleiding was om naar de Arbitrer Bodembeweging te stappen, want na de vaststelling van de aansprakelijkheid moet worden overlegd over het herstel van de schade. Dat heeft nogal eens veel voeten in de aarde. Opvallend is dat als een schikking is getroffen, twee keer zo vaak sprake was van een situatie dat de schade al is hersteld of dat men bezig is met het herstel dan als de procedure met een uitspraak is geëindigd. Het einde van de procedure betekent evenmin dat het geschil met de NAM is opgelost. 50% is het (zeer) oneens met die stelling, 30% is het er (zeer) mee eens, 20% is neutraal.

Al met al bestaat er veel waardering voor de procedure zelf, maar is het geschil over de schadeafhandeling met de afronding van de procedure in veel gevallen nog niet ten einde.

3.3. Geschilbeslechting door de civiele rechter

Wie zich niet kon vinden in het aanbod tot schadeherstel van het CVW, kon een procedure bij de civiele rechter starten tegen de NAM, al dan niet nadat hij zijn geschil aan de Arbitrer Bodembeweging had voorgelegd. De civiele rechter is geen bijzonder toegankelijke rechter, en toont zich ontoegankelijker naarmate er financieel meer op het spel staat. Gaat het om een bedrag van € 25.000 of meer, dan moet een advocaat worden ingeschakeld en vindt de procedure niet langer plaats bij de relatief laagdrempelige

kantonrechter, maar bij de rechtbank. Hoe hoger de financiële inzet, hoe hoger het griffierecht en hoe groter het procesrisico. Ook andere factoren kunnen van invloed zijn op het procesrisico. Zo is in aardbevingsschadezaken de kans reëel dat de rechter een deskundige benoemt om duidelijkheid over de feiten te verkrijgen. Voor de verliezende partij betekent dat een aanzienlijke extra kostenpost. Het verbaast dan ook niet dat er nauwelijks aardbevingsschadegeschillen aan de civiele rechter zijn voorgelegd.

4. Heden: minister (deelcommissie mijnbouwschade, deelcommissie bezwaar) en bestuursrechter

Op 31 januari 2018 heeft de minister het Besluit mijnbouwschade Groningen (hierna: Besluit) en het daarop gebaseerde Protocol mijnbouwschade Groningen (hierna: Protocol) vastgesteld. Op grond van deze beleidsregel kunnen degenen die fysieke schade hebben geleden als gevolg van aardbevingen door de gaswinning in Groningen zich ter vergoeding daarvan wenden tot de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (hierna: Commissie), die in mandaat van de minister op verzoeken om schadevergoeding beslist. Wordt schadevergoeding toegekend, dan betaalt niet de NAM, maar de Staat. De beslissingen van de Commissie zijn, vanwege de publieke taak die met de afhandeling van mijnbouwschade is gemoeid, besluiten in de zin van de Awb, waartegen beroep bij de bestuursrechter mogelijk is.

De Commissie bestaat uit twee deelcommissies: de deelcommissie mijnbouwschade en de deelcommissie bezwaar. De bevoegdheid om te beslissen op verzoeken om schadevergoeding heeft de minister gemandateerd aan de deelcommissie mijnbouwschade, de bevoegdheid om te beslissen op bezwaren aan de deelcommissie bezwaar. Weliswaar is elke beslissing van de Commissie in reactie op een verzoek om schadevergoeding een besluit van de minister, maar uit het Besluit spreekt de intentie dat materieel sprake is van besluitvorming door een instantie die onafhankelijk is van de minister.²⁵ Op meerdere plaatsen in het Besluit wordt de onafhankelijkheid van (de leden van) de Commissie en van de besluitvorming door de Commissie benadrukt. Zo mag de Commissie geen instructies van derden verlangen of ontvangen die op een individuele zaak betrekking hebben, net zo min als de door de Commissie ingeschakelde deskundigen.

4.1. Besluitvorming door de minister (deelcommissie mijnbouwschade)

De deelcommissie mijnbouwschade beslist op verzoeken om schadevergoeding. Daarbij is uitdrukkelijk bepaald dat (in overeenkomstige zin) toepassing wordt gegeven aan het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, inclusief de risicoaansprakelijkheid van artikel

²⁵. Art. 20 Reglement Arbitrer Aardbevings-schade. Het eerste lid luidt: 'De Uitspraak is niet bindend voor de Eigenaar. Deze kan altijd beslissen om de zaak alsnog voor een inhoudelijke toetsing aan de rechter voor te

leggen.' Het tweede lid luidt: 'De NAM houdt zich in beginsel aan de uitspraak van de Arbitrer Aardbevings-schade.'

²⁶. De gegevens die in par. 3.2.2 en 3.2.3 zijn te vinden, zijn afkomstig uit Marseille,

Iedere gelaedeerde die een verzoek om schadevergoeding indient, krijgt een zaakbegeleider toegewezen

6:177 BW en het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW. De beslissing op het verzoek is een beschikking op aanvraag. Derhalve zijn de besluitvormingsregels van titel 4.1 Awb van toepassing. Het Protocol geeft nog een aantal aanvullende normen voor de procedure van besluitvorming. Twee daarvan zijn in het bijzonder van belang, omdat ze beogen de positie van de gelaedeerde in de procedure te versterken.

Opvallend is allereerst dat iedere gelaedeerde die een verzoek om schadevergoeding indient, een zaakbegeleider krijgt toegewezen. Het is diens taak de aanvrager tijdens het besluitvormingsproces proactief bij te staan en waar mogelijk te 'ontzorgen', door het geven van uitleg en informatie.²⁷ Opvallend is daarnaast dat het Protocol regelt dat de aanvrager invloed kan uitoefenen op de keuze van de deskundige die naar zijn aanvraag kijkt. Artikel 5 Protocol bepaalt dat de deelcommissie mijnbouwschade de aanvrager in kennis stelt van het voornemen een bepaalde deskundige aan te wijzen, dat hij binnen twee weken zijn zienswijze op dat voornemen kan geven en dat, als de deelcommissie mijnbouwschade vindt dat uit die zienswijze blijkt dat de deskundige niet voldoet aan eisen van kwaliteit of onpartijdigheid, een andere deskundige wordt aangewezen.

4.2. Heroverweging door de minister (deelcommissie bezwaar)

Tegen besluiten van de deelcommissie mijnbouwschade in reactie op verzoeken om schadevergoeding staat beroep open bij de bestuursrechter. Ingevolge artikel 7:1 Awb moet degene die het niet eens is met het besluit in beginsel bezwaar maken voordat hij bij de bestuursrechter terecht kan. Op de bezwaarprocedure zijn de regels van hoofdstuk 6 en 7 Awb van toepassing. In de bezwaarprocedure wordt geen griffierecht geheven en geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging. Voordat het bestuursorgaan op het bezwaar beslist, dient de bezwaarmaker te worden gehoord. Heeft de bezwaarmaker kosten gemaakt, zoals voor rechtsbijstand, dan worden die op verzoek vergoed als het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Het Protocol bevat een aantal aanvullende regels over de bezwaarprocedure. Van belang is in de eerste plaats dat voor het horen van de bezwaarmaker en voor

Bröring & De Graaf 2018.

²⁷. Bij een schikking duurt de procedure gemiddeld 28 weken.

²⁸. Een constructie met een andere uitwerking overigens moeilijk denkbaar geweest,

vanwege het bepaalde in art. 10:3 lid 3

Awb.

²⁹. Art. 4 Protocol en de toelichting daarop.

het adviseren over diens bezwaarschrift gebruik wordt gemaakt van een onafhankelijke adviescommissie in de zin van artikel 7:13 Awb, de Tijdelijke commissie advisering bezwaarschriften mijnbouwschade Groningen. Afwijkend van de reguliere bezwaarprocedure in het bestuursrecht is voorts dat deze bezwaaradviescommissie ambtshalve of op verzoek een deskundige aanwijst die de bezwaarmaker bijstaat.³⁰ De gelaedeerde kan zijn zienswijze geven over de aangewezen deskundige. Is de bezwaaradviescommissie op grond daarvan van oordeel dat de deskundige niet voldoet aan eisen van kwaliteit of onafhankelijkheid, dan wijst hij een andere deskundige aan. Beide elementen van de procedure zorgen voor een versterking van de procespositie van de gelaedeerde.

4.3. Geschilbeslechting door de bestuursrechter

Tegen de beslissing op het bezwaar staat beroep open bij de bestuursrechter.³¹ In de procedure bij de rechtbank (en in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) is de minister het verwerende bestuursorgaan. Net zo min als in de bezwaarprocedure is sprake van verplichte procesvertegenwoordiging, maar bij de bestuursrechter wordt wel, anders dan in de bezwaarprocedure, griffierecht geheven. In het kader van het vooronderzoek is de bestuursrechter bevoegd een deskundige te benoemen. De kosten daarvan komen niet voor rekening van (een van de) partijen. Als regel wordt de zaak ter zitting behandeld en doet de rechter schriftelijk uitspraak. Wint de burger, dan wordt het bestuursorgaan veroordeeld tot vergoeding van diens kosten. Verliest de burger, dan wordt hij niet veroordeeld in de kosten van het bestuursorgaan.

5. Toekomst: Instituut Mijnbouwschade Groningen en bestuursrechter

Op 3 juli 2018 is het voorstel voor een Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen in consultatie gebracht. Daarin is de overheveling van de schadeafhandeling van de NAM naar de overheid gehandhaafd, evenals de structuur van de procedures van besluitvorming (besluit op aanvraag), heroverweging (bezwaarprocedure) en geschilbeslechting (beroep bij de bestuursrechter). Verder geldt ook voor de toekomstige regeling dat het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht van (overeenkomstige) toepassing is. Op een aantal punten is echter sprake van aanzienlijke verschillen met de huidige regeling.

Een eerste cruciale verandering betreft de instantie die op verzoeken om schadevergoeding beslist en de grondslag waarop diens bevoegdheid berust. Op dit moment beslist de minister op grond van beleidsregels, in de toekomst beslist een zelfstandig bestuursorgaan, het Instituut Mijnbouwschade Groningen, op basis van een aan hem bij wet in formele zin geattribueerde bevoegdheid. Een tweede verstrekkende verandering betreft de omvang van de bevoegdheid van het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Die betreft niet alleen fysieke schade aan bouwwerken, maar alle schade die is veroorzaakt door aardbevingen als gevolg van aardgaswinning. Dat blijkt uit de definitie van het begrip schade in artikel 1 van het wetsvoorstel: 'schade die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of

exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg'. Een derde essentiële verandering is dat de publiekrechtelijke weg exclusief wordt. Anders dan onder de huidige regeling (beleidsregels) kunnen gelaedeerden in de toekomst niet meer kiezen tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke weg. Die laatste is straks afgesloten: het Instituut Mijnbouwschade Groningen 'is bij uitsluiting bevoegd' (zie artikel 2 lid 3 en artikel 16 van het wetsvoorstel).³²

Anders dan onder de huidige regeling (beleidsregels) kunnen gelaedeerden in de toekomst niet meer kiezen tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke weg

De besluitvormingsprocedure wijkt niet af van de reguliere in de Awb geregelde besluitvormingsprocedure. Wel bevat het wetsvoorstel een aantal bepalingen over de situatie dat voor het onderzoek ter beslissing op een aanvraag een deskundige wordt ingeschakeld. Ten opzichte van de op dit moment bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen geldende procedure is sprake van twee belangrijke wijzigingen. De zaaksbegeleider is verdwenen en tevens is niet meer expliciet bepaald dat gelaedeerden hun oordeel kunnen geven over de onafhankelijkheid van een deskundige die het bestuursorgaan heeft ingeschakeld ter beoordeling van de aanvraag.

Ook de bezwaarprocedure wijkt niet af van de reguliere in de Awb geregelde bezwaarprocedure, met een uitzondering: de termijn voor het indienen van bezwaar bedraagt niet zes weken, maar dertien weken. Het valt op dat, anders dan in het op dit moment geldende Besluit (en Protocol) mijnbouwschade Groningen, niets is geregeld over de wijze van behandeling van bezwaarschriften. Het wordt aan het Instituut Mijnbouwschade Groningen overgelaten of bij de behandeling van de bezwaren al dan niet een onafhankelijke externe adviescommissie wordt ingeschakeld. Een opvallende wijziging ten opzichte van de huidige bezwaarprocedure is dat aan de bezwaarmaker niet langer een onafhankelijke deskundige zal worden toegewezen.

Tegen besluiten van het Instituut Mijnbouwschade Groningen staat, net als op dit moment tegen besluiten van de deelcommissie bezwaar van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen, beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook hier gelden de reguliere in de Awb geregelde procedures, met twee uitzonderingen. De termijn voor (hoger) beroep bedraagt dertien weken en de rechtbank kan ambtshalve of op verzoek, als sprake is van

een veelheid van aanvragen die zijn gebaseerd op dezelfde of soortgelijke feiten en uit dezelfde of soortgelijke samenhangende oorzaken voortkomen,³³ prejudiciële vragen stellen aan de Afdeling bestuursrechtspraak.

6. De procedures vergeleken

In deze paragraaf maken we een vergelijking tussen de oude, de huidige en de toekomstige procedure. Het model van Gramatikov e.a. vormt daarbij het kader, zij het dat we niet systematisch voor alle daarin voorkomende aspecten kunnen beoordelen welke van de procedures het beste scoort.

6.1. Besluitvorming

Het valt op dat de oude en de huidige procedure in veel opzichten op elkaar lijken. In de oude procedure werd de aanvrager bijgestaan door een 'contactpersoon', in de huidige door een 'zaaksbegeleider'. In de oude procedure mocht de aanvrager op kosten van de NAM een deskundige inschakelen als hij het niet eens was met het advies van de door de NAM aangezochte deskundige, in de huidige procedure heeft de aanvrager weliswaar die mogelijkheid niet meer, maar kan hij wel bezwaar aantekenen tegen de door de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen aangezochte deskundige. Op het punt van kosten is geen sprake van verschillen, op het punt van snelheid zijn ze niet te verwachten, tenminste niet als gevolg van de regeling. Mochten gelaedeerden de huidige procedure – zoals gehoopt door degenen die betrokken waren bij de totstandkoming ervan – als onafhankelijker percipieren dan de oude, dan zou dit vooral ten goede kunnen komen aan de door de gelaedeerden ervaren procedurele en distributieve rechtvaardigheid.³⁴ Voor dat laatste is ook van belang in hoeverre de Tijdelijke commissie royaler is in het toekennen van schadevergoeding dan de NAM. Daar valt nog niets over te zeggen.

De toekomstige procedure vormt in meerdere opzichten een breuk met de oude en de huidige procedure. Er is geen sprake meer van een zaaksbegeleider en er is niets geregeld over inspraak van de gelaedeerde op de ter beoordeling van diens aanvraag in te schakelen deskundigen. Dat zou van negatieve invloed kunnen zijn op de procedurele en distributieve rechtvaardigheid die gelaedeerden ervaren. Echter, op twee punten scoort de toekomstige procedure vergeleken met de huidige bestuursrechtelijke procedure zeer goed. Het eerste betreft de omvang van de bevoegdheid van het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Niet alleen fysieke schade aan gebouwen, maar ook alle andere schade door mijnbouwactiviteiten kan er worden gemeld. Het tweede punt betreft de onafhankelijkheid. Het is niet meer de

NAM, niet meer de minister, maar een zelfstandig bestuursorgaan dat beslist op verzoeken om schadevergoeding.

6.2. Heroverweging

Zijn gelaedeerden beter af in de bezwaarprocedure bij de deelcommissie bezwaar en straks bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen dan in het verleden in de procedure van heroverweging bij de Arbiter Bodembeweging? Op twee punten is geen sprake van verschillen: qua toegankelijkheid ontlopen de procedures elkaar niet of nauwelijks en hetzelfde geldt voor de kosten: in geen van de procedures wordt een griffierecht geheven, is sprake van verplichte procesvertegenwoordiging of loopt de gelaedeerde het risico te worden veroordeeld in de kosten van de tegenpartij. Voor wat betreft de snelheid zou het ons niet zou verbazen als de huidige en toekomstige bezwaarprocedure beter gaan scoren dan de procedure bij de Arbiter. De procedure bij de Arbiter blonk niet uit op dat punt. Mocht het de deelcommissie bezwaar (en straks het Instituut Mijnbouwschade Groningen) lukken zich te houden aan de termijnen in de Awb over het beslissen op bezwaar, dan zou dat tot een substantiële versnelling van de procedure leiden. Maar uiteraard geldt wel: eerst zien, dan geloven.

Voor het conflictbeslechtend vermogen geldt dat winst te behalen valt omdat in de huidige bezwaarprocedure – anders dan in het verleden bij de Arbiter Bodembeweging – steeds zowel de aansprakelijkheid als de hoogte van de schade aan de orde is. Dat voorkomt dat het geschil zich na de beslissing op bezwaar blijft voort slepen vanwege onenigheid over de hoogte van de schadevergoe-

Het is niet meer de NAM, niet meer de minister, maar een zelfstandig bestuursorgaan dat beslist op verzoeken om schadevergoeding

ding. Daar staat tegenover dat betwijfeld kan worden of geschillen die aan de deelcommissie bezwaar (en straks aan het Instituut Mijnbouwschade Groningen) worden voorgelegd, even vaak zullen worden geschikt als door de Arbiter behandelde geschillen. Op dit moment is volstrekt onvoorspelbaar of bij de behandeling van geschillen in de

30. Art. 9 lid 3 Protocol. Geen deskundige wordt aangewezen als de zaak waarop het bezwaar betrekking heeft hier evident geen aanleiding voor geeft.

31. Zoals eerder opgemerkt (zie noot 7) hebben gelaedeerden de vrijheid in plaats van de publiekrechtelijke weg de privaatrechtelijke weg te volgen.

32. Over deze verandering is discussie

mogelijk, vanwege art. 112 Gw. Zie H.E. Bröring, 'Het concept-wetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen', *NTB* 2018/58, p. 353-362 (m.n. p. 354-356).

33. Zie art. 17 lid 1 sub a wetsvoorstel. Art. 17 lid 1 sub b noemt een tweede criterium: de situatie dat een antwoord op de vraag nodig is 'voor beoordeling van talrijke andere uit soortgelijke feiten voortvloeiende

beroepen, waarin dezelfde vraag zich voordoe'.

34. De Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen heeft zich flink ingespannen voor het kunnen beschikken over een ruim aantal onafhankelijke deskundigen. Zo worden hogere eisen gesteld dan die onder de oude regeling golden. Zij is er nog niet in geslaagd voldoende deskundigen te vinden

die aan haar eisen van onafhankelijkheid voldoen. Dit is ten koste gegaan van de snelheid van procedures. Het komt erop neer dat concessies zijn gedaan aan de snelheid, ten gunste van de onafhankelijkheid. Inmiddels is de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen daar enigszins op teruggekomen.

bezwaarprocedure vooral inspiratie zal worden gezocht in de werkwijze van de Arbiter (gericht op het bereiken van overeenstemming) of van de klassieke Awb-bezwaaradviescommissies (gericht op het nemen van een eenzijdig besluit). Zou dat laatste het geval zijn, dan kan het nog wel eens tegenvallen met het conflictbeslechtend vermogen van de bezwaarprocedure in vergelijking met die van de Arbiter.

Ten slotte de ervaren procedurele en distributieve rechtvaardigheid. Het is moeilijk voorstelbaar dat de huidige en toekomstige bezwaarprocedure op die twee aspecten beter zullen scoren dan de oude procedure bij de Arbiter Bodembeweging. De belangrijkste reden: de Arbiter Bodembeweging is een onafhankelijke instantie die zich – blijkens het oordeel van de gebruikers – qua status met de rechter kan meten, terwijl de deelcommissie bezwaar van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen, hoe zeer ook is beoogd dat die onafhankelijk opereert ten opzichte van de minister, uiteindelijk geen onafhankelijke

De vrees dat overheveling van aardbevingsschadegeschillen van de civiele rechter naar de bestuursrechter afbreuk zal doen aan de door rechtzoekenden ervaren distributieve rechtvaardigheid, is ongegrond

instantie is. Het valt te bezien of het gegeven dat het horen van de bezwaarmaker gebeurt door een externe bezwaaradviescommissie er aan kan bijdragen dat bezwaarmakers de beoordeling van hun bezwaar als onafhankelijk zullen percipiëren. Veel zal afhangen van de opstelling van de bezwaaradviescommissie en van de mate waarin haar adviezen in de beslissing op bezwaar worden gevolgd. Voor de bezwaarprocedure bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen is nog onbekend of gebruik zal worden gemaakt van een externe bezwaaradviescommissie. Inschakeling van een dergelijke commissie kan bijdragen aan een onbevungen heroverweging en aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid van de bezwaarprocedure.

6.3. Geschilbeslechting door de rechter

Voor wat betreft de geschilbeslechtingsprocedure bij de rechter valt de vergelijking oud-nieuw overduidelijk uit ten gunste van de huidige en toekomstige procedure. Zowel op het punt van de toegankelijkheid als op het punt van de kosten scoort het vernietigingsberoep van hoofdstuk 8 Awb zeer veel beter dan de dagvaardingsprocedure. Het griffierecht is lager, er is geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging en de gelaedeerde loopt niet

het risico te worden veroordeeld in de proceskosten. Ook qua toegankelijkheid scoort de Awb-procedure aanzienlijk beter dan de dagvaardingsprocedure. Van belang is met name dat de gelaedeerde voor het indienen van zijn beroep kan volstaan met een simpel briefje waarin hij opschrijft waarom hij het niet eens is met de beslissing op zijn bezwaar (dat de heroverweging van de beslissing op zijn aanvraag betreft).

Maar leent de procedure bij de bestuursrechter zich wel voor de beslechting van aardbevingsschadegeschillen? Zal het feit dat die geschillen niet door de civiele rechter worden beoordeeld geen afbreuk doen aan de door de rechtzoekenden ervaren distributieve rechtvaardigheid? Voor het antwoord op die vraag is van belang dat de bestuursrechter al bijna 25 jaar (sinds de invoering van de Awb in 1994) schadegeschillen beoordeelt en daarbij het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht toepast en dat er voor hem geen enkele belemmering is te beoordelen of de schadevergoeding die de overheid heeft toegekend, precies even hoog is als het bedrag dat de NAM verschuldigd zou zijn geweest als de betrokkene zich tot de NAM en de civiele rechter in plaats van tot de overheid en de bestuursrechter had gewend. Het ligt daarbij voor de hand dat bij de behandeling rechters zijn betrokken die bijzondere ervaring met het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht hebben.

Hoe indringend of terughoudend de bestuursrechter moet beoordelen of een aan hem voorgelegd besluit rechtmatig is, hangt af van de aard en omvang van de beslissingsruimte die de wetgever het bestuursorgaan heeft verschaft bij het uitoefenen van de publiekrechtelijke bevoegdheid. Gezien de aard van het besluit (de reactie op een verzoek om schadevergoeding dat moet worden beoordeeld op grond van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht) beschikt de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen, en straks het Instituut Mijnbouwschade Groningen, niet over een bevoegdheid met discretionaire elementen. Daarom zal de bestuursrechter de besluiten in reactie op verzoeken om schadevergoeding niet terughoudend, maar vol toetsen.³⁵ De rechter zal dus niet beoordelen of hij vindt dat de overheid 'in redelijkheid' tot het in het bestreden besluit neergelegde oordeel over de schadevergoeding heeft kunnen komen, maar of het besluit de juiste uitkomst is van de beoordeling van de aansprakelijkheid voor de mijnbouwschade. Hij kan daarbij partijen zo nodig bewijsopdrachten geven en desgewenst ambtshalve een deskundige benoemen. Is zijn oordeel over het besluit van de overheid negatief, dan zal hij het vernietigen en zijn eigen oordeel over de aansprakelijkheid daarvoor in de plaats stellen.³⁶

De bewering van het College voor de Rechten van de Mens en Van Dunné dat gelaedeerden een tekort aan rechtsbescherming zullen ervaren bij de bestuursrechter, getuigt van een volstrekt gebrek aan kennis van de wijze waarop bestuursrechters overheidsbesluiten beoordelen. De vrees dat overheveling van aardbevingsschadegeschillen van de civiele rechter naar de bestuursrechter afbreuk zal doen aan de door rechtzoekenden ervaren distributieve rechtvaardigheid, is dan ook ongegrond.

7. Conclusie

We keren terug bij de vraag die we ons aan het begin van dit artikel stelden: betekenen de gewijzigde procedures over aardbevingsschadevergoeding winst of verlies voor de gebruikers? Op twee punten is sprake van winst, op twee andere van verlies.

Winst voor de gebruikers is in de eerste plaats gelegen in de overheveling van de schadeclaims van 'privaat' naar 'publiek', van de NAM naar de overheid. Dat zorgt voor een fundamenteel andere benadering van de schadeclaims. Het betekent dat de claimbeoordeling onafhankelijker plaatsvindt, dat de instantie die op verzoeken om schadevergoeding beslist de belangen van de gelaedeerde meer in het oog moet houden, aan strengere normen gebonden is en aan meer controle bloot staat dan een private partij als de NAM. Te denken valt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, voorschriften over openbaarheid en controle door de Nationale ombudsman.

Winst voor de gebruikers is daarnaast dat als ze naar de rechter willen, ze niet meer zijn aangewezen op de ontoegankelijke procedure bij de civiele rechter, maar terecht kunnen in de laagdrempelige procedure bij de bestuursrechter. Voor de inhoudelijke beoordeling van hun schadegeval maakt het niet uit: de bestuursrechter toetst beslissingen van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (en straks het Instituut Mijnbouwschade Groningen) aan de hand van dezelfde normen en even indringend als de civiele rechter dat zou doen.

Verlies is er ook. Het betreft allereerst de invloed van gelaedeerden op de procedure van besluitvorming en heroverweging. Die was (in de procedure bij het CVW) en is (bij Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen) groot, vanwege bijstand van een zaaksbegeleider, de moge-

lijkheid zich kosteloos van een eigen deskundige te voorzien en inspraak in de keuze van de deskundige die de overheid inschakelt ter beoordeling van de schade. In de toekomstige procedure bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen zijn al die – overigens tamelijk riante – voorzieningen geschrapt.

Verlies betreft ook de onafhankelijkheid van de herbeoordeling van de beslissingen over schadeclaims. In het verleden was die gewaarborgd door de Arbiter Bodembeweging, aan wie gelaedeerden de beslissing van de NAM konden voorleggen en wiens oordeel de NAM zo goed als altijd volgde. Die procedure is vervangen door de voor het bestuursrecht gebruikelijke bezwaarprocedure, waarin de overheid haar eigen besluit heroverweegt.

Het verlies is echter niet onomkeerbaar. Bij het vaststellen van de werkwijze van het toekomstige Instituut Mijnbouwschade Groningen kan de positie van de gelaedeerden in de procedure alsnog worden versterkt. En voor wat betreft de procedure van heroverweging zou overwogen moeten worden de Arbiter Bodembeweging (of een Arbiter Bodembeweging-achtige instantie) de rol van onafhankelijke bezwaaradviescommissie te geven. Onderzoek ter plaatse, een hoorzitting in de gemeente waar de gelaedeerde woont en een onafhankelijk, gezaghebbend en deskundig advies, kunnen het vertrouwen in de uitkomst van de besluitvorming over schadeclaims versterken, met als te verwachten positief neveneffect dat de toeloop op de rechter beperkt blijft. •

35. Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male. *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 739.

36. Art. 8:72 lid 3 sub b Awb.